Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/1066

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
II/4 — 52100 — 5934/66

Bonn, den 2. November 1966

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den

Entwurf eines Zweiten Gesetzes über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung das Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 28. Oktober 1966 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung genommen.

Der Standpunkt der Bundesregierung zu dem Beschluß des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Ludwig Erhard

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Zweiten Gesetzes über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer

Vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen ab 1. Januar 1967 39 vom Hundert dem Bund und 61 vom Hundert den Ländern zu.

§ 2

Geltung in Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

1.

Das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer beruht z. Z. auf dem Ersten Gesetz zur Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer vom 11. März 1964 (BGBl. I S. 137), durch das die Festsetzung auf 35 v. H. zu 65 v. H. in Artikel 106 Abs. 3 GG entsprechend dem Verfassungsauftrag des Artikels 106 Abs. 4 GG außer Kraft gesetzt worden ist.

Das Gesetz hat jedoch eine ausdrückliche Regelung des Beteiligungsverhältnisses nur bis einschließlich 1966 getroffen. Diese Fassung beruht auf einem Vorschlag des Vermittlungsausschusses, der in der Erwartung gemacht worden ist, daß inzwischen eine Neuregelung im Rahmen der Finanzreform in Kraft treten werde.

Da dies nicht der Fall sein wird, soll nunmehr ein Zweites Gesetz über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ab 1. Januar 1967 erlassen werden. Damit wird zugleich dem Wunsch des Vermittlungsausschusses Rechnung getragen, der nach den Ausführungen seines Berichterstatters, des Bayerischen Staatsministers der Finanzen Dr. h. c. Eberhard, vor dem Bundestag am 9. Januar 1964 in diesem Zusammenhang festgestellt hat, der Vorschlag werde unter der Voraussetzung gemacht, daß „für die Zeit ab 1. Januar 1967 eine Überprüfung des Verteilungsschlüssels nach Artikel 106 des Grundgesetzes, sei es zugunsten des Bundes oder der Länder, erfolgt".

2.

Vom Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen z. Z. 39 v. H. dem Bund und 61 v. H. den Ländern zu. Eine Änderung dieses Beteiligungsverhältnisses setzt nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 GG voraus, daß sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Länder unterschiedlich entwickeln und in der Haushaltswirtschaft des Bundes oder der Länder ein so erheblicher Fehlbedarf entsteht, daß eine Berichtigung des Beteiligungsverhältnisses geboten ist. Hierbei ist von den folgenden Grundsätzen auszugehen:

a) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben; Artikel 120 Abs. 1 GG bleibt unberührt.

b) Im Rahmen der ordentlichen Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben.

c) Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

d) Als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).

3.

Die Überprüfung der für die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses maßgebenden finanzwirtschaftlichen Verhältnisse des Bundes und der Länder (einschließlich Gemeinden) hat nach finanzstatistischer Abgrenzung, die zur Herstellung der Vergleichbarkeit angewendet werden muß, folgendes ergeben.

a) Das Verhältnis zwischen den (ordentlichen) Einnahmen und den Ausgaben entwickelt sich bis einschließlich 1967 bei Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) etwa gleichmäßig.

Die ordentlichen Einnahmen des Bundes haben 1964 nach der Festsetzung des Bundesanteils auf den gegenwärtigen Satz 57,6 Mrd. DM betragen und werden für 1967 ausgehend von einem erwarteten Zuwachs des nominellen Bruttosozialprodukts von rd. 6,5 v. H. auf 72,3 Mrd. DM geschätzt. Die ordentlichen Einnahmen der Länder (einschließlich Gemeinden) haben 1964 66,9 Mrd. DM betragen und werden für 1967 unter denselben Annahmen wie bei den Bundeseinnahmen auf 82,4 Mrd. DM geschätzt. Die Einnahmen des Bundes werden danach von 1964 bis 1967 um 14,7 Mrd. DM = 25,5 v. H. zunehmen, die der Länder (einschließlich Gemeinden) um 15,5 Mrd. DM = 23,2 v. H.

Auf der anderen Seite werden in demselben Zeitraum die Ausgaben des Bundes um 14,3 Mrd. DM = 24,1 v. H. wachsen, die der Länder (einschließlich Gemeinden) um 17,1 Mrd. DM = 23,1 v. H. Die Ausgaben des Bundes haben 1964 59,3 Mrd. DM betragen und werden für 1967 auf 73,6 Mrd. DM geschätzt. Die Ausgaben der Länder (einschließlich Gemeinden) haben 1964 74,0 Mrd. DM betragen und werden für 1967 auf 91,1 Mrd. DM geschätzt.

Die etwa gleichlaufende Entwicklung der ordentlichen Einnahmen und Ausgaben bei Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) hat zur Folge, daß auch das Verhältnis zwischen den ordentlichen Einnahmen und den Ausgaben beim Bund und bei den Ländern (einschließlich Gemeinden) nahezu unverändert bleibt. Bei der Ermittlung der Deckungsquoten (ordentliche Ein-

nahmen in v. H. der notwendigen Ausgaben) müssen die Ausgaben für rentierliche Investitionen außer Betracht bleiben, weil sie eine höhere Zuteilung von Steuereinnahmen nicht rechtfertigen können. Hiernach ergeben sich für die Jahre 1964 bis 1967 folgende Deckungsquoten:

Ordentliche Einnahmen in v. H. der Ausgaben

Rechnungsjahr	Bund	Länder und Gemeinden (Deckungsquoten unter Berücksichtigung der rentierlichen Investitionen)	
1964	97,2	99,2	(90,5)
1965	95,7	95,4	(87,4)
1966	98,5	97,0	(89,1)
1967	98,2	98,3	(90,5)

Bei der Beurteilung der Deckungsquoten ist zu berücksichtigen, daß der Bund zur Schließung der Finanzierungslücken allein auf Kreditmittel angewiesen ist, während Länder und Gemeinden in ihrer Gesamtheit in erheblichem Umfang auf Rücklagen und Rechnungsüberschüsse der Vorjahre zurückgreifen können:

	Kassenbestand Ende Juni 1966
Länder	1,9 Mrd. DM
Gemeinden (Schätzung)	8,0 Mrd. DM
davon	
Rücklagen der Gemeinden (Schätzung)	4,0 Mrd. DM.

Die Deckungsquoten zeigen bei Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) übereinstimmend die Beeinträchtigung der Haushaltslage durch die Steueränderungsgesetze 1964 und 1965 sowie die anschließende Wiederherstellung der früheren Deckungsquoten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Verbesserung der Deckungsquoten des Bundes für 1966 und 1967 allein darauf zurückzuführen ist, daß als Ausgaben die zur Erzielung des vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs durch besondere Maßnahmen gekürzten Ausgaben zugrunde gelegt worden sind. Andernfalls würden sich für den Bund wesentlich ungünstigere Deckungsquoten ergeben.

b) Allein die Beibehaltung des Beteiligungsverhältnisses von 39 v. H. zu 61 v. H. ermöglicht die von Artikel 106 Abs. 4 GG geforderte gleichmäßige Deckung der notwendigen Ausgaben im Rahmen der ordentlichen Einnahmen und einen billigen Ausgleich der beiderseitigen Deckungsbedürfnisse.

Die Haushaltslage des Bundes wird insgesamt gesehen dadurch gekennzeichnet, daß der Bund für das Jahr 1966 trotz des 1964 erhöhten Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer gezwungen war, einschneidende Eingriffe in die bestehende Struktur der Bundesausgaben durchzuführen und dabei in einem weitgehenden Umfang gesetzlich beschlossene Ausgaben herabzusetzen. Durch das Haushaltssicherungsgesetz und die damit zusammenhängenden Maßnahmen mußte eine Einschränkung des Bundeshaushalts um insgesamt rd. 5 Mrd. DM durchgesetzt werden, um den Haushaltsausgleich für 1966 sicherzustellen.

Eine entsprechende Notwendigkeit besteht angesichts der zu erwartenden Finanzierungslücke auch für die Rechnungsjahre ab 1967. Der Haushaltsentwurf des Bundes für das Haushaltsjahr 1967 schließt in Einnahmen und Ausgaben mit einem Gesamtbetrag von 73,9 Mrd. DM. Trotz des Haushaltssicherungsgesetzes, das teilweise auch Auswirkungen auf 1967 hat, konnte ein Ausgleich auf dieser Basis nur dadurch erzielt werden, daß nach Herabsetzung sämtlicher Ausgabenanforderungen auf den unabdingbar notwendigen Bedarf in den Haushaltsverhandlungen des Bundesministers der Finanzen mit den Ressorts weitere Eingriffe in die bestehende Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts durch Gesetz und Kabinettbeschluß vorgesehen worden sind. Die vorgeschlagenen Maßnahmen führen erneut zu zusätzlichen Einschränkungen der Bundesausgaben um rd. 5 Mrd. DM, die wiederum die Aufhebung oder Änderung einer Vielzahl von Gesetzesvorschriften erforderlich machen.

Zwar hat sich die Haushaltssituation der Länder gegenüber der Vergangenheit ebenfalls wesentlich verschlechtert. Ähnlich einschneidende und weitgehende Eingriffe in die bestehende Ausgabenstruktur, wie sie der Bund für seinen Bereich durchgeführt hat, waren jedoch im Bereich der Länder in deren Gesamtheit bisher noch nicht erforderlich.

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich, daß eine Änderung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zuungunsten des Bundes nicht in Betracht gezogen werden kann.

c) Eine Vorausschau auf die voraussichtliche Entwicklung in den kommenden Jahren läßt erwarten, daß sich das Verhältnis zwischen den ordentlichen Einnahmen und notwendigen Ausgaben allmählich zuungunsten des Bundes verschieben wird.

Die Steuereinnahmen des Bundes werden bei gleichbleibendem Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer voraussichtlich gegenüber 1965 bis zum Jahr 1968 um 25,6 v. H., die der Länder und Gemeinden dagegen um 28,3 v. H. steigen. Für die Zeit bis 1970 ergeben sich Zunahmen für den Bund von 40,1 v. H. und für die Länder und Gemeinden von 44,8 v. H.

Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß die Steuereinnahmen der Länder wegen ihres höheren Anteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die infolge des progressiven

Tarifs die höchsten Mehreinnahmen erbringt, stärker steigen als die des Bundes. Auch bei den reinen Bundessteuern wird das Wachstum niedriger liegen als bei den reinen Ländersteuern und den Gemeindesteuern.

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in den nächsten Jahren ist allgemein durch den voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Ablauf bedingt. Bei einer erkennbaren und voraussichtlich anhaltenden Einschränkung des Wachstumsspielraums der deutschen Volkswirtschaft ist weiterhin eine Begrenzung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausweitung notwendig. Zur Verwirklichung dieses Zieles muß sich auch das Wachstum der öffentlichen Ausgaben in einem gesamtwirtschaftlich vertretbaren Rahmen halten. Der Grundsatz der gleichmäßigen Deckung der notwendigen Ausgaben durch ordentliche Einnahmen verlangt, daß sich dazu Länder und Gemeinden ähnlichen Beschränkungen in ihrer Haushaltswirtschaft unterwerfen wie der Bund. Die ungünstigere Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes wird daher bei der voraussichtlichen Entwicklung der Ausgaben des Bundes und der Länder eine langsame Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben beim Bund zur Folge haben.

4.

Da die Voraussetzungen für eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses nach den vorstehenden Feststellungen nicht vorliegen, kommt nur eine Beibehaltung des bisherigen Beteiligungsverhältnisses über den 31. Dezember 1966 hinaus in Betracht.

Anlage 2

Begründung des Bundesrates zur Ablehnung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes über das Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer

1. Bereits aus den eigenen Angaben der Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzentwurfs geht hervor, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht gegeben sind. Im einzelnen wird hierzu bemerkt:

   Das derzeitige Beteiligungsverhältnis, wonach dem Bund 39 v. H. und den Ländern 61 v. H. des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer zustehen, endet nach dem klaren Wortlaut des geltenden Gesetzes mit Ablauf des 31. Dezember 1966. Ab 1. Januar 1967 gilt daher kraft Verfassungsrechts eine Regelung, nach der dem Bund 35 v. H. und den Ländern 65 v. H. des Aufkommens dieser Steuern zustehen — vgl. Artikel 106 Abs. 3 GG, sofern nicht durch Bundesgesetz unter Beachtung der hierfür in Artikel 106 Abs. 4 GG maßgebenden Voraussetzungen ein anderes Beteiligungsverhältnis festgelegt wird. Diese Voraussetzungen sind, wie die eigenen Zahlenangaben der Bundesregierung erkennen lassen, nicht gegeben.

   Die Bundesregierung erkennt in der Begründung des Gesetzentwurfs an, daß im Jahre 1967 den voraussichtlichen Gesamtausgaben von Ländern und Gemeinden in Höhe von 91,1 Mrd. DM ordentliche Einnahmen von nur 82,4 Mrd. DM gegenüberstehen mit der Folge, daß sich bei Ländern und Gemeinden bei einem Bundesanteil von 39 % eine Deckungslücke von 8,7 Mrd. DM ergibt. Wie aus dem von der Bundesregierung unterbreiteten Zahlenmaterial weiter hervorgeht, hat sich diese Deckungslücke damit im Vergleich zum Jahre 1964 um 1,6 Mrd. DM erhöht.

   Im Gegensatz hierzu beziffert die Regierungsvorlage die Gesamtausgaben des Bundes im Jahre 1967 auf voraussichtlich 73,6 Mrd. DM, seine ordentlichen Einnahmen auf 72,3 Mrd. DM. Die beim Bund nicht aus ordentlichen Einnahmen gedeckte Lücke beläuft sich hiernach auf 1,3 Mrd. DM. Das bedeutet, daß sie sich im Vergleich zu 1964 um 0,4 Mrd. DM ermäßigt hat. Gleichzeitig ergibt sich aus diesen von der Bundesregierung unterbreiteten Zahlen, daß im Jahre 1967 die Deckungslücke der Länder und Gemeinden mit 8,7 Mrd. DM mehr als das Sechsfache des beim Bund ungedeckten Betrages ausmacht. Geht man von diesen Zahlen aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung aus, so würde sich selbst auf der Basis eines Bundesanteils von 35 % die Deckungslücke der Länder und Gemeinden noch immer auf 6,7 Mrd. DM belaufen gegenüber 3,3 Mrd. DM beim Bund.

   Bereits diese wenigen Daten zeigen, daß die Voraussetzungen für eine Erhöhung des Bundesanteils nicht gegeben sind. Jede Erhöhung des Bundesanteils über den Satz von 35 v. H. hinaus würde eindeutig gegen die Vorschrift des Artikels 106 Abs. 4 Nr. 2 GG verstoßen, wonach der Bund und die Länder einschließlich ihrer Gemeinden „im Rahmen der ordentlichen Einnahmen ... gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben".

   Die Bundesregierung verkennt die Bedeutung dieser Vorschrift, wenn sie annimmt, vom Finanzbedarf der Länder und Gemeinden deren angeblich rentierliche Investitionen absetzen zu können. Das Grundgesetz schreibt eindeutig vor, bei der Steuerverteilung von den „notwendigen" Ausgaben auszugehen. Es läßt dabei eine Unterscheidung zwischen rentierlichen und unrentierlichen Ausgaben nicht zu. Abgesehen davon überschätzt die Bundesregierung offenbar die „Rentierlichkeit" der von ihr angesprochenen Investitionen der Länder und Gemeinden bei weitem und läßt unberücksichtigt, daß auch beim Bund solche Investitionen getätigt werden. Sie läßt zudem außer acht, daß selbst vollrentierliche Investitionen nur dann durch Schuldaufnahmen finanziert werden könnten, wenn der Kreditmarkt entsprechend ergiebig wäre, was derzeit nicht der Fall ist.

2. Unbeschadet der Tatsache, daß hiernach die eigenen Berechnungen der Bundesregierung eine Erhöhung des Bundesanteils nicht zu rechtfertigen vermögen, weist der Bundesrat darauf hin, daß der Bund den Fehlbetrag in den Haushalten der Länder und ihrer Gemeinden mit 8,7 Mrd. DM beträchtlich unterschätzt. Eine Erhebung, die sich wegen der Unmöglichkeit, kurzfristig realistische Bedarfszahlen der Gemeinden zu ermitteln, auf die Länderhaushalte beschränken mußte, hat folgendes ergeben:

   a) Im Haushaltsjahr 1967 werden die Steuereinnahmen aller Länder insgesamt .... 40 030 Mio DM

      und die gesamten ordentlichen Einnahmen aller Länder insgesamt .... 59 430 Mio DM

      betragen. Diese Zahlen sind mit dem Bundesfinanzministerium in gemeinsamen Kommissionsbesprechungen abgestimmt.

   b) Die laufenden Ausgaben aller Länder werden auf der

Basis der in den Finanzressorts erstellten Haushaltsplanentwürfe für 1967 insgesamt .... 49 160 Mio DM

betragen. Bei diesen laufenden Ausgaben handelt es sich um nicht beeinflußbare Ausgaben, die fast ausschließlich auf rechtlichen Verpflichtungen beruhen. In dem Gesamtbetrag der laufenden Ausgaben sind Personalausgaben von insgesamt .... 21 550 Mio DM

enthalten, was gegenüber den voraussichtlichen Ausgaben des Jahres 1966 eine Steigerung von 8,9 v. H. bedeutet. Diese Steigerung beruht zum überwiegenden Teil auf unvermeidlichen Stellenvermehrungen im kulturellen Bereich (Lehrer) sowie auf den Auswirkunder zum 1. Oktober 1966 eingetretenen linearen Bedungserhöhung. Demgegenüber steigen die Personalausgaben des Bundes (einschließlich Verteidigung) nach dem Haushaltsentwurf 1967 gegenüber 1966 um .. 10,9 v. H.

c) Die Gesamteinnahmen der Länder übersteigen somit die nicht beeinflußbaren laufenden Ausgaben nur um 10 270 Mio DM.

Dieser Betrag liegt um rd. 5,2 Mrd. DM unter dem vom Bundesfinanzministerium in gemeinsamen Kommissionsbesprechungen anerkannten Investitionsbedarf der Ländergesamtheit, der auf mindestens .... 15 430 Mio DM

geschätzt wird. Dieser Betrag unterschreitet die für die Investitionsausgaben der Länder für 1966 in den Haushaltsplänen enthaltenen Ansätze um .... 220 Mio DM,

wobei das Bundesfinanzministerium in den Kommissionsbesprechungen davon ausgegangen ist, daß die Ausgaben der Länder für die Förderung des sozialen Wohnungsbaues gegenüber den Haushaltsansätzen des Jahres 1966 um rd. eine Milliarde DM reduziert werden könnten.

d) Bei einem Bundesanteil von 39 v. H. wären die Länder mithin gezwungen, von ihren ohnehin stagnierenden Investitionsansätzen 5,2 Mrd. DM in ihre außerordentlichen Haushalte, die durch Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt zu finanzieren sind, zu verlagern. Demgegenüber beschränkt der Bund den außerordentlichen Haushalt in seiner Regierungsvorlage auf .... 540 Mio DM.

3. Der Bundesrat muß die Feststellung in der Begründung der Regierungsvorlage zurückweisen, daß die Länder beim Ausgleich ihrer Haushalte bisher nicht zu ähnlich einschneidenden Maßnahmen wie der Bund gezwungen gewesen seien. Vielmehr haben die Länder bereits in der Vergangenheit schwerwiegende Kürzungen ihrer Ausgaben durchführen müssen, die überwiegend zu Lasten der volkswirtschaftlich bedeutenden Investitionen gehen mußten.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung hält an der Regierungsvorlage fest, weil sie die Voraussetzungen für die Beibehaltung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer mit 39 v. H. Bundesanteil und 61 v. H. Länderanteil rechtlich und sachlich für gegeben ansieht.

I.

Der Bundesrat geht in seiner Stellungnahme von einer nicht zutreffenden Rechtsvorstellung aus, wenn er die Auffassung vertritt, daß ab 1. Januar 1967 kraft Verfassungsrechts dem Bund 35 v. H. und den Ländern 65 v. H. des Aufkommens dieser Steuern zustehen, sofern nicht durch Bundesgesetz ein anderes Beteiligungsverhältnis festgelegt wird. Nach Auffassung der Bundesregierung verkennt der Bundesrat dabei, daß das Erste Beteiligungsgesetz das ursprünglich in Artikel 106 Abs. 3 GG festgesetzte Beteiligungsverhältnis (Bundesanteil 35 v. H., Länderanteil 65 v. H.) endgültig aufgehoben hat. In diesem Gesetz hat der Gesetzgeber — also Bundestag und Bundesrat — nach eingehender Prüfung der in Artikel 106 Abs. 4 GG vorgeschriebenen Voraussetzungen das Beteiligungsverhältnis mit einem Bundesanteil von 39 v. H. und einem Länderanteil von 61 v. H. als der Verfassung entsprechend neu festgesetzt. Eine Änderung dieses Beteiligungsverhältnisses ist auf Grund des Artikels 106 Abs. 4 GG nur dann zulässig, wenn dessen Voraussetzungen auf Grund der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bei Bund und Ländern gegeben sind. Maßgebend ist danach die finanzwirtschaftliche Entwicklung und eine darauf beruhende erneute Entscheidung des Gesetzgebers. Die vom Bundesrat vertretene Auffassung, daß ab 1. Januar 1967 die in Artikel 106 Abs. 3 GG ursprünglich festgesetzten Anteilssätze wieder gelten und das Beteiligungsverhältnis also auf einen Bundesanteil von 35 v. H. und eines Länderanteils von 65 v. H. zurückspringe, steht deshalb mit Artikel 106 Abs. 4 GG nicht in Einklang. Sie läßt insbesondere außer Betracht, daß ein automatisches Zurückfallen auf dies ursprüngliche Beteiligungsverhältnis ohne Rücksicht auf die finanzwirtschaftliche Entwicklung zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen würde.

Die Bundesregierung vertritt demgegenüber die Rechtsauffassung, daß bei verfassungskonformer Auslegung des Ersten Beteiligungsgesetzes in Verbindung mit Artikel 106 Abs. 4 GG das zuletzt festgesetzte Beteiligungsverhältnis mit einem Bundesanteil von 39 v. H. und einem Länderanteil von 61 v. H. solange weitergilt, bis ein neues Gesetz die Anteile neu festsetzt. Diese Auffassung ist auch bereits bei der Verabschiedung des Ersten Beteiligungsgesetzes im Bundestag am 9. Oktober 1964 von den Sprechern der Regierungsfraktionen ausdrücklich vertreten worden.

Die Bundesregierung legt deshalb den Entwurf eines Zweiten Beteiligungsgesetzes vor, um die vom Gesetzgeber gewollte Überprüfung stattfinden zu lassen.

II.

Die sachlichen Voraussetzungen, die in Artikel 106 Abs. 4 GG für die Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zwingend vorgeschrieben sind, sind nach Ansicht der Bundesregierung zu bejahen und rechtfertigen auch bei Prüfung der vom Bundesrat geltend gemachten Gesichtspunkte die im Gesetzentwurf vorgesehene Beibehaltung des zur Zeit geltenden Beteiligungsverhältnisses.

1. Nach dem in Artikel 106 Abs. 4 GG unter Nr. 2 aufgeführten Grundsatz haben der Bund und die Länder im Rahmen ihrer ordentlichen Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben; dabei gelten nach Artikel 106 Abs. 8 GG als Einnahmen und Ausgaben der Länder auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden. Der Anspruch auf gleichmäßige Dekkung der notwendigen Ausgaben kann nur so verstanden werden, daß die Frage, welche Ausgaben nicht durch ordentliche Einnahmen, sondern im Wege des Kredits zu decken sind, nach den in der Praxis allgemein anerkannten finanzwirtschaftlichen Grundsätzen beantwortet wird.

   Aus finanzwirtschaftlicher Sicht sind Investitionen in Anlagen, deren Erträge den Schuldendienst neben den sonstigen laufenden Ausgaben decken können, grundsätzlich aus Krediten zu finanzieren. Bei dem Vergleich der Einnahmen und Ausgaben für die Bemessung des Anteilsverhältnisses an den Gemeinschaftssteuern müssen daher die rentierlichen Investitionen außer Betracht bleiben, weil sie eine höhere Zuteilung von Steuereinnahmen nicht rechtfertigen.

   Es handelt sich hier im wesentlichen um Investitionen für Wirtschaftsunternehmen, kommunale Anstalten sowie für allgemeines Kapital- und Grundvermögen. Im Haushalt des Bundes sind nennenswerte Ausgaben für rentierliche Investitionen nicht enthalten.

   Die Ausgaben der Länder und Gemeinden für rentierliche Investitionen betrugen im Haushaltsjahr 1964 nach vorsichtiger Ermittlung 6,5 Mrd. DM; sie sind für das Haushaltsjahr 1967 auf 7,3 Mrd. DM zu schätzen. Wenn man diese Investitionen aus dem Vergleich der ordentlichen Einnahmen und der notwendigen Ausgaben der Länder und Gemeinden ausson-

dert, so vermindert sich die Finanzierungslücke bei Ländern und Gemeinden für 1964 von 7,1 auf 0,6 Mrd. DM und für 1967 von 8,7 auf 1,4 Mrd. DM. Das in der Begründung des Gesetzentwurfs dargestellte Verhältnis der ordentlichen Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben (Deckungsquote) ist danach für 1967 bei Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) mit 98,2 v. H. bzw. 98,3 v. H. tatsächlich gleich.

Die Unrichtigkeit der Annahme des Bundesrates, daß die rentierlichen Investitionen bei der Berechnung nicht ausgesondert werden dürften, ergibt sich im übrigen auch daraus, daß selbst in den Jahren, in denen das Beteiligungsverhältnis zugunsten des Bundes geändert wurde, die Deckungsquoten der Länder (einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände) bei Einbeziehung der rentierlichen Investitionen unter denen des Bundes lagen.

	1962	1963	1964
Bund	97,8	95,0	97,2
Länder und Gemeinden (GV)	95,8	92,9	90,5

Bei Einbeziehung der rentierlichen Investitionen in den Vergleich hätte keine Grundlage bestanden, das Beteiligungsverhältnis 1963 und 1964 zugunsten des Bundes zu verbessern.

2. Die Schlußfolgerungen, die der Bundesrat aus einem Vergleich 1964 zu 1967 zu ziehen sucht, werden im Ansatzpunkt der maßgebenden Verfassungsvorschrift nicht gerecht und müssen daher zu unrichtigen Ergebnissen führen.

   Bei dem Vergleich kann es nicht auf die Entwicklung der absoluten Beträge für die Finanzierungslücken ankommen, sondern entscheidend ist die Veränderung des Verhältnisses der ordentlichen Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben (Deckungsquoten).

   Es war der Sinn der Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer in 1963 auf 38 v. H. und 1964 auf 39 v. H., das damalige Mißverhältnis zwischen den Deckungsquoten beim Bund einerseits und bei den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) andererseits zu beseitigen. Der Rückgang der Finanzierungslücke von 1964 bis 1967 beim Bund und die Zunahme bei Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) lag somit in der Absicht des Gesetzgebers und kann daher nicht als Argument gegen die Beibehaltung des derzeitigen Beteiligungsverhältnisses ab 1967 angeführt werden. Im Gesetzentwurf wird (unter Ausschaltung der rentierlichen Investitionen) von folgenden Grunddaten ausgegangen:

	1964	1967
Finanzierungslücke (in Mrd. DM)		
Bund	1,7	1,3
Länder und Gemeinden (GV)	0,6	1,4
Deckungsquote (ordentliche Einnahmen in v. H. der Gesamtausgaben)		
Bund	97,2	98,2
Länder und Gemeinden (GV)	99,2	98,3

   Aus diesen Zahlen ergibt sich, daß das Deckungsverhältnis bei Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden) etwa gleich ist, während 1964 noch ein beträchtlicher Unterschied bestand.

3. In den Ausführungen unter 2. hat der Bundesrat die Ansicht vertreten, daß die Bundesregierung die Finanzierungslücke in den Haushalten der Länder und Gemeinden erheblich unterschätzt und hat dies — beschränkt auf den Bereich der Länder, also ohne Gemeinden — an Hand von Berechnungen auf Grund einer Haushaltsvorausschau der Länder darzulegen gesucht. Diese Vorausschau ist zur Zeit Gegenstand von Erörterungen zwischen Vertretern des Bundes und der Länder, die noch nicht abgeschlossen sind.

   a) Abgesehen davon ist zu der Länderschätzung zu bemerken, daß nach den Schätzungen des Bundesfinanzministeriums der Betrag der laufenden Ausgaben der Länder mindestens um 1,7 Mrd. DM zu hoch angesetzt ist. Im übrigen sind die Investitionsausgaben in den Besprechungen von den Vertretern des BMF nicht mit 15,4, sondern mit 15,6 Mrd. DM angegeben worden.

      Die Finanzierungslücke einschließlich rentierlicher Investitionen beträgt nach diesen Berechnungen nicht 5,2 Mrd. DM, sondern 3,7 Mrd. DM.

   b) Diese Finanzierungslücke der Länder ist mit der vom Bundesrat für den Bundeshaushalt 1967 genannten Kreditaufnahme von 0,5 Mrd. DM nicht vergleichbar. Während der Bundesrat die neuere Steuerschätzung für die Länder berücksichtigt hat, ist dies für den Bund nicht geschehen (Mindereinnahme 1,1 Mrd. DM). Außerdem sind die Schuldbuchverpflichtungen des Bundes (1,3 Mrd. DM) und die zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushalts infolge der Devisenausgleichszahlungen (1,1 Mrd. DM) nicht berücksichtigt. Somit ergibt sich für den Bund 1967 nach Abzug der Fehlbetragsdeckung (0,5 Mrd. DM) eine Finanzierungslücke von 3,5 Mrd. DM, die einer Finanzierungslücke der Länder einschließlich rentierlicher Investitionen von 3,7 Mrd. DM und ohne rentierliche Investitionen von 2,7 Mrd. DM gegenübersteht.

   c) Die Annahme des Bundesrates, das BMF wäre bei den gemeinsamen Erörterungen davon ausgegangen, daß die Länder ihre Leistungen zur Förderung des Wohnungsbaus um 1 Mrd. DM reduzieren könnten, ist unverständlich. Nach den Berechnungen des BMF werden die gesamten Darlehensgewährungen der Länder,

die im wesentlichen den Wohnungsbau betreffen, 1967 im Vergleich zu 1966 lediglich um 0,4 Mrd. DM zurückgehen; dieser Rückgang ist zu einem Teil auf notwendige Kürzungen im Bundeshaushalt zurückzuführen, da die Bundesmittel für den Wohnungsbau über die Länderaushalte laufen.

d) Im übrigen ist zu der Aussage des Bundesrates, die Länder hätten in der Vergangenheit bei den volkswirtschaftlich bedeutenden Investitionen schwerwiegende Kürzungen hinnehmen müssen, auf folgendes hinzuweisen: Von 1961 bis 1965 sind die Bauinvestitionen der Länder durchschnittlich jährlich um 15 v. H. und damit erheblich stärker als das Sozialprodukt gestiegen. Für 1966 kann mit einer Zunahme der Bauinvestitionen um über 7 v. H. und für 1967 um rd. 8 v. H. gerechnet werden. Auch die Investitionszuschüsse an Gemeinden (Gemeindeverbände) und Dritte werden 1966 mit etwa $6^1/_2$ v. H. und 1967 mit rd. 10 v. H. erheblich zunehmen können. Danach werden die Länder auch bei Beibehaltung des derzeitigen Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ab 1967 in der Lage sein, die für die Infrastruktur der Volkswirtschaft wichtigen Investitionsleistungen weiter zu steigern.

III.

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Bundeshaushalt festgestellt hat, ergeben sich für den Ausgleich des Bundeshaushalts zusätzliche Probleme aus den neuen Steuerschätzungen und durch die Belastungen infolge der Devisenausgleichszahlungen.

Geht man von den vorliegenden neuen Steuerschätzungen aus, so würden sich für den Bund gegenüber dem Haushaltsentwurf Mindereinnahmen von 1,09 Mrd. DM und für die Länder und Gemeinden gegenüber der bisherigen Annahme von 1,17 Mrd. DM ergeben. Legt man ferner bei den Devisenausgleichszahlungen für 1967 einen zusätzlichen Bedarf von 1,1 Mrd. DM zugrunde, so würden sich danach die in dem Gesetzentwurf genannten Grunddaten (ohne rentierliche Investitionen) wie folgt ändern:

	1964	1967
Finanzierungslücke (in Mrd. DM)		
Bund	1,7	3,5
Länder und Gemeinden (GV)	0,6	2,5
Deckungsquoten (ordentliche Einnahmen in v. H. der Gesamtausgaben)		
Bund	97,2	95,4
Länder und Gemeinden (GV)	99,2	97,0

Nach diesen neueren Daten ist der Anteil der ordentlichen Einnahmen an den Ausgaben 1967, also die Deckungsquote, beim Bund sogar beträchtlich niedriger als bei den Ländern und Gemeinden (GV).

Die Länder lassen im übrigen bei ihrer Argumentation außer Betracht, daß gegenüber der jetzigen Lage durch das Steueränderungsgesetz, wenn es gemäß dem vorgelegten Entwurf beschlossen wird, nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Ländern Einnahmeverbesserungen und Ausgabeentlastungen eintreten, die sich 1967 auf schätzungsweise 342 Mio DM belaufen und bis 1970 auf über 900 Mio DM anwachsen werden.

Die Steuereinnahmen werden auch auf Grund der neuen Steuerschätzungen bereits 1967 im Vergleich zu 1966 und verstärkt in den folgenden Jahren bei den Ländern erheblich stärker steigen als beim Bund, weil die Einkommen- und Körperschaftsteuer, an der die Länder mit 61 v. H. den größeren Anteil haben, infolge des progressiven Tarifs die höchsten Mehreinnahmen von allen Steuerarten erbringt:

	Zunahme in v. H. 1966 bis 1970
Bund	26,6
Länder und Gemeinden	29,3.

Würde das derzeitige Beteiligungsverhältnis an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zugunsten der Länder geändert, dann würde sich diese Scherenentwicklung zuungunsten des Bundes weiter verschärfen.